



Federazione Italiana Sport Equestri

CORTE D'APPELLO FEDERALE

DECISIONE

NEL PROCEDIMENTO R.G. 14/2019

La Corte d'Appello Federale della Federazione Italiana Sport Equestri, all'esito dell'udienza del 24 luglio 2018, nella seguente composizione:

Avv. Armando Argano, Presidente f.f. - relatore

Avv. Riccardo Aquilanti, componente

Avv. Simone Colla, componente

ha pronunciato la presente decisione nel procedimento R.G. 14/2019 avente ad oggetto il ricorso proposto dalla Dr.ssa Eleonora Di Giuseppe (tessera FISE 005728G), avverso la sentenza del Tribunale Federale del 31 maggio 2019, pubblicata il 3 giugno 2019.

FATTO

Il Consiglio Federale della FISE, con deliberazione n. 108 del 4 febbraio 2019, pubblicata sul sito federale il 6 febbraio 2019, sulla scorta della relazione resa dall'Organismo di Vigilanza il 26 novembre 2018 e delle conseguenti valutazioni dei Revisori dei Conti, disponeva lo scioglimento del Comitato Regionale Sicilia e nominava il Commissario Straordinario con funzioni e poteri del Presidente Regionale e del Consiglio Regionale.

La Dr.ssa Eleonora Di Giuseppe, Consigliere Federale assente alla predetta seduta del 4 febbraio 2019, il 7 marzo 2019 proponeva, a ministero dell'Avv. Silvia Catalano, ricorso ai sensi dell'art. 50 del Regolamento di Giustizia FISE (corredato di 13 documenti), per l'annullamento del suddetto deliberato, previa sospensione, deducendo:

1. violazione dell'art. 27 comma 5 e dell'art. 29 comma 3 dello Statuto Federale per mancata previsione nell'ordine del giorno della decisione circa il commissariamento, la cui trattazione era pertanto da considerarsi impedita per mancanza del requisito della presenza di tutti i membri del Consiglio Federale;
2. violazione dell'art. 30 comma 2, lettera n) dello Statuto Federale per carenza delle ipotesi tassative che consentono lo scioglimento di un Comitato Regionale.

Con provvedimento 11 marzo 2019 il Presidente del Tribunale Federale ordinava la trasmissione del ricorso *"al Consiglio Federale FISE, nella persona del Presidente Marco Di*



Paola e al Presidente della FISE, Marco Di Paola”, concedendo ai sensi dell’art. 50 comma 4 R.G. termine fino al 22 marzo 2019 per chiedere di essere sentito o per presentare memorie. Con coevo provvedimento 11 marzo 2019 il Presidente del Tribunale Federale ordinava la trasmissione del ricorso al Consiglio Federale, nella persona del suo Presidente Avv. Marco Di Paola, fissando per la trattazione l’udienza del 15 aprile 2019.

Entrambi i provvedimenti venivano notificati alla ricorrente Dr.ssa Eleonora Di Giuseppe.

L’Avv. Marco Di Paola, nella duplice qualità di Presidente della FISE e del Consiglio Federale, presentava quindi memoria di costituzione 22 marzo 2019, difeso dagli Avvocati Prof. Filippo Lubrano, Prof. Enrico Lubrano e Lorenzo Maria Cioccolini, opponendosi alla avversa richiesta di sospensiva e comunque chiedendo l’integrale rigetto del ricorso, a tal fine eccependo:

1. l’inammissibilità per mancato superamento della prova di resistenza poiché, anche ove la Dr.ssa Di Giuseppe fosse stata presente alla seduta del 4 febbraio 2019, non è ragionevole supporre che avrebbe potuto convincere i sette Consiglieri che hanno espresso voto favorevole a opinare diversamente;
2. l’inammissibilità dell’intervento del Dr. Di Bella in quanto titolare di legittimazione ad impugnare;
3. la non impugnabilità della delibera, in quanto fondata sulla non censurata relazione dell’O.d.V., quale atto di discrezionalità tecnica sindacabile solo per manifesta irragionevolezza e inattendibilità;
4. la non annullabilità della delibera perché sostenuta da molte ragioni autonome, ciascuna in grado di sorreggerne la legittimità;
5. l’omessa censura del provvedimento nella parte in cui recepisce i rilievi dell’O.d.V.;
6. l’irrelevanza della mancata indicazione della questione dell’ordine del giorno, comunque idoneo a consentire l’adozione della delibera con riferimento alle voci “*Varie ed eventuali*” e “*Attività gestionali e amministrative*”;
7. la piena sussistenza delle gravi irregolarità gestionali e la relativa adeguata motivazione.

Con atto 22 marzo 2019 interveniva ex art. 53 R.G. - *ad adiuvandum* - il Dr. Gaetano Di Bella (tessera FISE n. 000056/M), rappresentato e difeso dagli Avvocati Damiano Lipani, Francesca Sbrana e Jacopo Polinari, sostenendo:

1. che il proprio interesse all’intervento sussiste in *re ipsa*, essendo egli il deposto Presidente del Comitato Regionale Sicilia;
2. che la delibera impugnata merita sospensione in via cautelare e annullamento nel merito per mancata indicazione del commissariamento nell’ordine del giorno della



seduta del Consiglio Federale e per una serie di altre violazioni procedurali, nonché per essere le pretese criticità gestionali da ricondursi ad attività fisiologiche.

Con ordinanza 25 marzo 2019 il Tribunale rigettava, per difetto dei presupposti, la richiesta di sospensione dell'efficacia della delibera impugnata.

In vista dell'udienza di discussione del 15 aprile 2019 tutte le parti depositavano memorie e documenti, che di seguito si sintetizzano.

La ricorrente Dr.ssa Di Giuseppe produceva il verbale del Consiglio Federale del 4 febbraio 2019, come pubblicato il successivo giorno 21, replicando che:

- la prova di resistenza non è pertinente al caso poiché non *“sussiste alcun interesse personale della ricorrente in relazione alle specifiche censure dedotte, bensì solo l'interesse della Federazione all'osservanza delle norme statutarie ed alla corretta azione federale”*, atteso che *“In base all'art 50, comma 2 del Regolamento di Giustizia anche l'unico consigliere assente o dissenziente può impugnare la delibera per i motivi ivi indicati (contrarietà alla legge, allo Statuto del CONI e ai Principi Fondamentali del CONI, allo Statuto e ai Regolamenti della Federazione), a tutela della Federazione stessa e non per ottenere un bene della vita di proprio interesse”*;
- la prova di resistenza non ha rilievo dal momento che *“è di lapalissiana evidenza che il numero dei consiglieri assenti o dissenzienti sia necessariamente inferiore a quello dei consiglieri che hanno approvato la delibera, in caso contrario non potrebbe essere approvata alcuna delibera e dovrebbe essere esclusa a priori la possibilità di impugnazione”*, infatti le delibere sono prese a maggioranza e quindi *“...o non vengono approvate se non si raggiunge la maggioranza del 50% + 1 o, se vengono approvate con un solo voto di scarto potrebbero essere impugunate solo dal Consigliere assente e mai da quello presente ma dissenziente”*;
- la relazione dell'O.d.V. non è stata censurata avendo questo concluso, alla luce del modello di controllo organizzativo, non già suggerendo lo scioglimento del Comitato, bensì l'adozione di atti idonei a tutelare il patrimonio sociale federale ed a ricondurre il Comitato Regionale Sicilia alle buone prassi e corrette attività di gestione;
- le censure mosse con il ricorso, d'altra parte si muovono proprio nell'ambito del travisamento dei presupposti di fatto, dell'illogicità e della manifesta irragionevolezza, che come la giurisprudenza amministrativa ammette in relazione ai giudizi tecnico-discrezionali formulati dalla P.A.;
- quanto alla inammissibilità del ricorso, eccepita dalla difesa federale in relazione al carattere autonomo delle singole gravi irregolarità di gestione contestate, viene



osservato che *"nel caso di specie, almeno in base agli elementi conoscitivi disponibili e pervenuti in Consiglio Federale solo la mattina del 4 febbraio 2019, manca qualunque accertamento, a maggior ragione se si volesse seguire il ragionamento circa l'autonomia di ciascuna ipotesi di irregolarità prospettata dall'O.D.V. e fatta propria dal Consiglio Federale"*;

- sulla inammissibilità del ricorso per la mancata contestazione delle espresse indicazioni e valutazioni formulate dal Collegio dei Revisori, pure eccepita dalla difesa federale, che il verbale della seduta del 4 febbraio 2019 è stato pubblicato sul sito federale solo il 21 marzo 2019 dopo la presentazione del ricorso;
- l'oggetto della delibera impugnata non può in alcun modo ricomprendersi nelle generiche voci *"Varie ed eventuali"* e *"Attività gestionali e amministrative"*;
- che *"l'attività amministrativa di ogni Comitato Regionale viene verificata anche in tempo reale dalla FISE nazionale perché il software è centralizzato e unico e in ogni momento possono essere richieste verifiche, sospese o bloccate le attività del Comitato"*, ribadendo che non ricorrono irregolarità né accertate, né gravi;
- infine che *"non può configurarsi alcuna acquiescenza alle parti del provvedimento non contestate specificatamente, fondandosi il secondo motivo di ricorso sulla mancanza, allo stato, dei presupposti previsti dall'art. 30 Comma 2, Lett. n) dello Statuto Federale ed è ora rimessa alla valutazione del Tribunale la legittimità o meno della delibera in relazione alla sussistenza e sufficienza degli elementi ipotetici di criticità evidenziati dall'O.D.V., posti a suo fondamento motivazionale, senza esclusioni o acquiescenze di sorta, non vertendosi in materia di diritti soggettivi o comunque di interessi privati"*.

L'interveniente *ad adiuvandum* Dr. Gaetano di Bella, sosteneva dal suo canto:

- che l'art. 53 Reg. Giustizia fornisce, con l'intervento della parte interessata, l'unico strumento processuale a sua disposizione per censurare le delibere del Consiglio federale;
- che la difesa federale è contraddittoria e che l'impugnativa della Dr.ssa Di Giuseppe attiene appropriatamente *"...al difetto di motivazione, erroneità o illogicità, inattendibilità della valutazione, difetto di istruttoria e di proporzionalità, errore di fatto, censure ritenute dalla giurisprudenza amministrativa ammissibili anche avverso valutazioni tecnico-discrezionali"*;
- il ricorso introduttivo sarebbe comunque fondato in relazione a tutti i vizi con esso denunciati (cfr. *supra*), in particolare perché l'O.d.V. si sarebbe limitato a suggerire un



approfondimento istruttorio e le sue evidenze sarebbero comunque smentite da tutte le altre risultanze, ivi compreso il provvedimento della Procura Federale di archiviazione, che ha escluso la sussistenza di un conflitto di interessi fra il Dr. Di Bella e il C.R. Sicilia in relazione allo svolgimento di corsi di formazione presso la struttura "Passitti" di cui era divenuto presidente;

- formulava istanza di esibizione ai sensi degli artt. 210 ss. cod. proc. civ. dei documenti giacenti presso il Comitato Regionale e ai quali non poteva più accedere;
- che il commissariamento costituisce provvedimento sproporzionato.

La FISE, dopo ampia ricostruzione e analisi del fatto, esponeva:

1. che *"né il ricorrente, né l'interveniente hanno in alcun modo dimostrato, a priori, che, con la sua partecipazione al Consiglio Federale del 4 febbraio 2019, [la ricorrente] avrebbe potuto convincere tutti gli altri nove Consiglieri a votare contro l'emanazione del provvedimento poi impugnato: infatti, dal Verbale del Consiglio Federale del 4 febbraio 2019, risulta che la Delibera impugnata è stata assunta a maggioranza, con il voto favorevole di tutti i Consiglieri presenti, con un solo astenuto (e un assente, ovvero il Consigliere odierno ricorrente)";*
2. che *"il provvedimento impugnato ha assunto come atto presupposto la Relazione dell'Organismo di Vigilanza F.I.S.E. del 26 novembre 2018 (peraltro, non specificamente impugnata) che, per sua natura, assume carattere di atto di discrezionalità tecnica e, pertanto, oggetto di sindacato di legittimità soltanto in caso di manifesta illogicità, contraddittorietà ed inattendibilità, nella fattispecie del tutto insussistenti";*
3. che ricorso e intervento sono inammissibili poiché *"il provvedimento impugnato potrebbe essere annullato soltanto laddove fosse provata l'illegittimità di tutti i singoli presupposti dello stesso";*
4. che ricorso e intervento sono inammissibili stante *"la mancata contestazione del provvedimento impugnato nella parte in cui risulta essere stato adottato anche sulla base delle espresse indicazioni e valutazioni formulate dal Collegio dei Revisori";*
5. che l'atto di intervento è inammissibile *"poiché il sig. Di Bella, in qualità di ex Presidente del Comitato Regionale Sicilia, oggi commissariato, avrebbe potuto e dovuto proporre, nei termini previsti dalla normativa vigente, ricorso autonomo" nel termine decadenziale di trenta giorni;*



6. che dal *“Verbale del Consiglio Federale del 4 febbraio 2019: infatti, risulta chiaramente indicato che il Presidente Federale abbia deciso di «anticipare un argomento fra quelli ricompresi nel punto 4) dell’odg (Attività gestionali ed amministrative) per rappresentare al Consiglio Federale e al Collegio dei Revisori dei Conti una spiacevole situazione che coinvolge il Comitato Regionale Sicilia» con riferimento a quanto contestato dall’Organismo di Vigilanza F.I.S.E. nella propria relazione”* (cosa che peraltro costituisce prassi interna alla FISE);
7. che la pretesa incompletezza dell’Ordine del giorno ha carattere meramente formale ed è del tutto irrilevante dal punto di vista sostanziale, con conseguente applicabilità dell’art. 21-octies Legge 241/1990, secondo il quale le violazioni meramente formali non determinano l’illegittimità dell’atto impugnato, infatti il punto 4 dell’ordine del giorno prot. n. 00318 del 18 gennaio 2019 indica chiaramente che il Consiglio Federale, in data 4 febbraio 2019, avrebbe trattato di *“Attività gestionali ed amministrative”, “tra le quali è stata ricompresa la relazione dell’Organismo di Vigilanza sulla verifica amministrativa e gestionale effettuata presso il Comitato Regionale F.I.S.E. Sicilia”*;
8. che dal verbale 4 febbraio 2019 risultano sia l’avvenuta distribuzione della relazione dell’O.d.v., sia l’articolata discussione intercorsa;
9. che *“La decisione di Commissariamento è stata adottata, oltre che sulla base delle segnalazioni contenute nella Relazione 26 novembre 2018 dell’ODV, anche sulla base degli accertamenti effettuati dagli Uffici Federali e dai pareri di competenza espressi dal Collegio dei Revisori, tutti elementi che sono stati oggetto di ampio ed approfondito dibattito tra i componenti del Consiglio Federale”*;
10. che le gravi irregolarità commesse nell’ambito del C.R. Sicilia emergono chiaramente dalla relazione dell’O.d.V. e nell’atto defensionale ne viene fatto analitico esame, anche in replica a quanto sostenuto dall’interveniente.

In esito all’udienza del 15 aprile 2019, la controversia veniva decisa dal Tribunale Federale con declaratoria di inammissibilità del ricorso e dell’atto di intervento, sul preliminare e assorbente rilievo del mancato superamento della prova di resistenza, non potendo il solo voto contrario della Dr.ssa Di Giuseppe alterare l’esito deliberativo, ritenuta nel contempo la irrilevanza della denunciata manchevolezza dell’ordine del giorno, perché *“non è sufficiente ad influire sul risultato della delibera non potendo determinare un diverso risultato finale che è frutto, comunque, di regolare svolgimento e votazione della seduta Consiliare Federale”*.



Con reclamo 18 giugno 2019 la Dr.ssa Di Giuseppe impugnava la decisione, deducendo i seguenti motivi:

1. *“Falsa e/o erronea applicazione dell’istituto della prova di resistenza e dell’interesse ad agire Violazione e falsa applicazione dell’art.50, comma 2 del Regolamento di Giustizia”;*
2. *“Erronea e contraddittoria motivazione in ordine alla mancanza dell’ordine del giorno. Falsa e/o erronea applicazione dell’art. dell’art. 27 comma 5 e dell’art. 29 comma 3 dello Statuto Federale”;*
3. *“Omessa motivazione su un punto decisivo della controversia”* in relazione alla dedotta violazione dell’Art. 30 Comma 2, Lett. n) Statuto Federale;
4. ingiusta ed erronea pronuncia di condanna al pagamento delle spese legali.

Con provvedimento 1° luglio 2019, modificativo di uno precedente assunto il 23 giugno 2019, il Presidente facente funzioni della Corte d’Appello Federale, fissava la discussione del reclamo per l’udienza del 24 luglio 2019, con termine alle parti sino al 18 luglio 2019 per l’eventuale deposito di memorie difensive.

Con memoria 18 luglio 2019 si costituiva l’interventore *ad adiuvandum* Dr. Gaetano Di Bella, rappresentato e difeso come in primo grado, il quale riproponeva tutte le precedenti sue difese ed eccepiva:

- *“Erroneità della sentenza impugnata laddove ha ritenuto l’insussistenza dell’interesse ad agire in capo alla ricorrente; inapplicabilità della c.d. “prova di resistenza”, poiché l’interesse coinciderebbe con quello della stessa Federazione a rimuovere delibere illegittime, ripristinando la legalità violata;*
- *“Erroneità della sentenza impugnata laddove ha ritenuto irrilevante la irregolarità relativa al contenuto dell’ordine del giorno”, poiché non sufficientemente specifico.*

Con memoria depositata il 18 luglio 2019, si costituiva l’Avv. Marco Di Paola, in proprio ed in qualità di Presidente del Consiglio Federale della FISE, nonché come Presidente e legale rappresentante della FISE, rappresentato e difeso come in primo grado, il quale pure replicava riproponendo le eccezioni che erano state ritenute assorbite e ulteriormente osservando che da pag. 20 a pag. 22 dell’atto di appello la Dr.ssa Di Giuseppe sollevava inammissibili nuove eccezioni, esprimendo per la prima volta contestazioni in ordine alle valutazioni espresse dai Revisori dei Conti nel corso della seduta del Consiglio federale del 4 febbraio 2019.

Successivamente pervenivano agli atti del giudizio:



- il 22 luglio 2019 (alle 12:17), dalla difesa del Presidente Avv. Marco Di Paola, parere 7 giugno 2019 a firma del Prof. Avv. Vincenzo Caputi Jambrenghi e denuncia 18 giugno 2019 prot. 04406/19 alla Procura Regionale della Corte dei Conti per il Lazio contro il Dr. Gaetano Di Bella e il Dr. Francesco Pagano (quest'ultimo già Presidente e Segretario del Consiglio Regionale Sicilia della FISE);
- il 23 luglio 2019 (alle 19:29), dalla difesa della Dr.ssa Eleonora Di Giuseppe, email della sig.ra Barbara Gorgone al Consiglio Federale, ai singoli consiglieri, all'O.D.V. ed altri, in merito alla rettifica di ritenuti errori ed inesattezze nella relazione dell'O.D.V. del 26 novembre 2018;
- il 24 luglio 2019 (13:39), ancora dalla difesa del Presidente Avv. Marco Di Paola, il provvedimento di archiviazione del procedimento disciplinare FISE P.A. 19/2019, contro l'intero Consiglio Federale che aveva partecipato alla seduta del 4 febbraio 2019, sorto ad istanza del deposto Presidente regionale e di altri componenti del C.R. Sicilia.

All'udienza del 24 luglio 2019, dopo lunga e approfondita discussione orale, di cui al verbale sintetico, tutte le parti rinunciavano alla lettura del dispositivo e il Collegio si ritirava per decidere, per poi successivamente emanare il 26 luglio 2019, a conclusione di prolungata camera di consiglio, il dispositivo riportato in calce alla presente decisione.

MOTIVI

Sulla legittimazione ad agire e a resistere, intese come titolarità del diritto di azione processuale, sono opportune alcune preliminari precisazioni, essendo oggetto di eccezioni delle parti istanti.

L'art. 50 comma 2 Reg. Giustizia FISE stabilisce che *"Le deliberazioni del Consiglio Federale contrarie alla legge, allo Statuto del CONI e ai Principi Fondamentali del CONI, allo Statuto e ai Regolamenti della Federazione possono essere annullate dal Tribunale Federale su ricorso di un componente, assente o dissenziente, del Consiglio Federale, o del Collegio dei Revisori dei Conti"*.

Ora, pacifica essendo la legittimazione ad agire del Consigliere Dr.ssa Eleonora Di Giuseppe, altrettanto non è per la legittimazione passiva del Consiglio Federale, essendo principio pacifico che - salvo diversa previsione di legge - gli organi che compongono un ente collettivo sono di esso articolazioni interne prive di autonoma capacità processuale, stando per essi in giudizio lo stesso ente di cui fanno parte.



Sul punto è fondamentale quanto si ricava dallo Statuto FISE, che all'art. 30 comma 1 stabilisce che *"Il Consiglio federale è l'organo preposto alla verifica della corretta esecuzione del programma tecnico-sportivo, alla valutazione dei risultati tecnico-sportivo conseguiti e alla vigilanza sul buon andamento della gestione federale"* e, al successivo comma 2, ne elenca le competenze, senza mai conferire all'organo alcuna capacità processuale.

Quanto alla posizione processuale dell'Avv. Di Paola *"in proprio"* occorre evidenziare che l'art. 50 Reg. Giustizia è chiarissimo nell'indicare specificamente i soggetti abilitati a proporre l'impugnativa, tra i quali non vi è il tesserato in quanto tale, ancorché nella specie anche Presidente Federale, qualità che infatti ha correttamente speso per la FISE e per il Consiglio Federale: ne consegue la carenza di legittimazione passiva.

Neppure potrebbe immaginarsi di convertire quella costituzione in atto d'intervento ex art. 53 Reg. Giustizia, da una parte perché non viene esposto, né può essere indagato, l'interesse proprio di cui sarebbe portatore, essendo peraltro egli già partecipe del giudizio nella qualità di Presidente della FISE.

La legittimazione ad intervenire del Dr. Giuseppe Di Bella è invece questione qui superata, sia dal *"giudicato"* formatosi sulla correlata e non impugnata statuizione di prime cure, che quell'intervento ha ritenuto ammissibile, sia dalla circostanza che la parte federale ne ha pienamente accettato il contraddittorio in secondo grado.

§

Passando all'esame dei motivi di reclamo viene in rilievo la prima doglianza, rubricata *"Falsa e/o erronea applicazione dell'istituto della prova di resistenza e dell'interesse ad agire Violazione e falsa applicazione dell'art.50, comma 2 del Regolamento di Giustizia"*, in riferimento al capo della decisione appellata laddove il Tribunale Federale ha dichiarato *"inammissibile il ricorso principale e, di conseguenza, il relativo atto d'intervento"*, spiegando che la domanda di annullamento non supera la prova di resistenza dovendosi ritenere che *"alla legittimazione soggettiva ad agire debba corrispondere anche un potenziale giovamento per la ricorrente che si traduca nell'interesse ad agire che, nel caso che ci occupa, viene meno, [...], proprio in relazione al mancato superamento della prova di resistenza"*, aggiungendo che *"la Di Giuseppe, unica Consigliera assente, con ogni evidenza, nulla avrebbe potuto modificare in suo vantaggio dinanzi alla quasi unanimità dell'adozione della delibera, caratterizzata nello specifico da una sola astensione. L'impugnazione, pertanto, non può considerarsi ammissibile in quanto va negato il carattere determinante del voto della Consigliera assente ed in conflitto"*.



Sul punto il Tribunale di prime cure svolge un ragionamento tecnicamente pregevole e che viene corroborato in riferimento a varie decisioni del Collegio di Garanzia dello Sport del CONI.

Ciò nonostante questa Corte Federale d'Appello non può *sic e simpliciter* dividerlo, ma ritiene di doverlo specificare con le considerazioni che seguono.

L'art. 50 comma 2 Cod. Giustizia FISE, per come oggi formulato alla stregua dell'art. 31 comma 2 Cod. Giust. Sportiva CONI, consente alle due categorie di soggetti in esso indicate, di attivare un giudizio di legittimità nel quale la prova di resistenza, anche intesa nei termini indicati dal Tribunale, trova ingresso solo nel caso in cui le doglianze di chi impugna investano direttamente le modalità con le quali si è espressa la volontà dell'organo (in tal caso sarebbe stata pertinente la giurisprudenza del Collegio di Garanzia dello Sport ivi citata): basti pensare al caso della delibera del Consiglio Federale che, in violazione dell'art. 29 comma 8 dello Statuto sia approvata senza il rispetto della regola della maggioranza ivi prevista.

Ed in effetti il Collegio di Garanzia dello Sport, nelle decisioni portate a supporto dal primo Giudice, ha affermato la necessità della prova di resistenza:

- in tema di assemblea federale elettiva, ritenendo necessaria *"...la dimostrazione che tali vizi hanno concretamente inciso sull'esito finale in senso sfavorevole a chi ricorra, avvantaggiando i controinteressati"* (decisione 19/2019), dovendosi *"...verificare se la illegittimità denunciata abbia concretamente influito sui risultati elettorali"* (decisione 94/2017);
- mentre, nel qui del tutto avulso caso del procedimento disciplinare, ha affermato che *"...la radicale invalidità dell'atto di deferimento si potrebbe verificare soltanto in quei casi in cui effettivamente l'ipotesi accusatoria si sorregga in modo determinante e autonomo sui nuovi elementi di indagine. Solo in queste circostanze, infatti, in base all'applicazione della prova di resistenza, si potrebbe affermare che le indagini della Procura non sarebbero sfociate nell'atto di deferimento riguardante il concreto addebito disciplinare mosso all'innocente"*;

E' invece necessario esplicitare una distinzione:

- a) nel caso in cui l'impugnativa denunci vizi che hanno oggettivamente impedito al componente di un organo collegiale l'esercizio delle proprie prerogative, l'interesse è insito nella volontà di ripristinare una fisiologica situazione partecipativa (come ad esempio nel caso di scuola della omessa convocazione e in generale per tutte le



violazioni procedurali che si risolvono in un concreto impedimento al regolare esercizio delle attribuzioni inerenti al *munus*);

- b) nel caso in cui vengano denunziati vizi afferenti al merito della delibera, è invece preliminare espletare la prova di resistenza al fine della verifica della sussistenza dell'interesse ad agire, accertando la (ancorché teorica) possibilità che l'accoglimento della domanda faccia conseguire ai soggetti agenti il diverso risultato voluto.

Nel caso che ci occupa, l'interesse agitato dalla Dr.ssa Di Giuseppe nell'intero corso del giudizio, e ribadito con forza all'udienza del 24 luglio 2019, è quello della stessa Federazione: ciò risulta chiaramente dal verbale, ove ella ha dichiarato che *"il ricorso che ci occupa non è proposto contro la FISE bensì nell'interesse della FISE"*.

Ove occorra - sebbene non occorre - risulta anche dal verbale del Consiglio Federale del 10 giugno 2019 (prodotto dall'intervenuto Dr. Di Bella con la memoria 18 luglio 2019), che la Dr.ssa Di Giuseppe ha ivi dichiarato che i ricorsi ex art. 50 Reg. Giustizia costituiscono attività istituzionali del singolo consigliere e non posso essere catalogati come *"contenziosi"*, che riguardano invece interessi propri di chi ricorre, diversi *"da quello rappresentato o perseguito dalla Federazione"*, chiedendo conseguentemente *"...di inserire le attività relative alle prerogative istituzionali dei componenti del Consiglio Federale nell'ambito o sotto la voce di «attività istituzionali» o similari e di rettificare in tal senso le comunicazioni federali già presenti o future"*.

Dal medesimo verbale risulta anche, sotto altro profilo di cui bisogna dare conto, che quello precedente del 4 febbraio è stato rettificato a richiesta della Dr.ssa Di Giuseppe, specificando che il Rappresentante dei Cavalieri Giuseppe D'Onofrio, pur presente alla seduta, se ne era allontanato proprio nel lasso di tempo dedicato all'esame della relazione dell'O.d.V. e alla deliberazione di commissariamento.

Ora, non avendo in questa sede la ricorrente denunziato la violazione di sue prerogative partecipative, ma al contrario vizi nel merito del deliberato, deve essere allora confermato che il ricorso non supera la prova di resistenza (cfr. C. Stato, sez. VI, 29-5-2008, n. 2546), poiché, appunto, il Consiglio Federale ha deliberato con il voto favorevole di 8 componenti su 11 (uno - presente - si è astenuto, assenti la Di Giuseppe e il D'Onofrio), sicché il voto contrario della reclamante non avrebbe potuto invertire il rapporto di maggioranza, a meno di non doversi spingere ad ipotizzare che con la sua presenza sarebbe stata in grado di ribaltare l'orientamento di almeno 4 consiglieri.

Oltretutto non ritiene questo Collegio che l'interesse ad agire, delineato dalla reclamante, che si sostanzia - secondo la prospettazione della stessa Di Giuseppe - nell'aver proposto il



ricorso in sostituzione di chi ne avrebbe titolo (la FISE), dunque secondo il meccanismo di sostituzione processuale di cui all'art. 88 c.p.c., attivabile solo nei casi previsti dalla legge, osservato che, nella specie, si verificherebbe il paradosso della coincidenza soggettiva fra il soggetto (attivo) che chiede una decisione e il destinatario (passivo) degli effetti di questa.

Sul punto va peraltro rilevato che la Dr.ssa Di Giuseppe risulta componente "*assente giustificato*" alla seduta, avendo così manifestato un impedimento evidentemente oggettivo.

In definitiva, posto che l'interesse ad agire ex art. 100 c.p.c. è norma generale del processo civile, desumibile anche dall'art. 24 della Costituzione e da doversi applicare in virtù del rinvio di cui all'art. 29 comma 6 Reg. Giustizia, opinare avverso la "prova di resistenza" comporterebbe, nel caso dell'art. 50 in esame, che chiunque dissenta possa ricorrere senza alcun filtro, oltretutto trasformando (ma non è questa la *ratio* portante di questa decisione) Tribunale e Corte di Appello federali in veri e propri organi consultivi-decisori, cui rimettere qualsivoglia questione di presunta illegittimità.

Invero, nel processo civile, il titolare della legittimazione ad esercitare le azioni di nullità ed annullamento non è esentato dal dimostrare la sussistenza di un proprio concreto interesse ad agire, per cui l'azione non è proponibile in mancanza della prova della necessità di ricorrere al giudice, per evitare – attraverso la rimozione degli effetti dell'atto impugnato – una lesione attuale del diritto (cfr., sia pur in materia testamentaria, Cass. civ. [ord.], sez. VI, 29-01-2019, n. 2489).

Parimenti, anche in sede di annullamento amministrativo, è stato affermato che la sola legittimazione *ad causam*, da intendere come titolarità di una posizione giuridica qualificata e differenziata dedotta in giudizio, non è di per sé sufficiente a consentire la concreta esperibilità dell'azione annullatoria, se tale interesse non è leso in via concreta e attuale dall'atto di cui si chiede la rimozione al fine di perseguire un bene della vita (C. Stato, sez. VI, 28-6-2016 n. 2862).

§

La seconda censura mossa dalla reclamante è rubricata "*Erronea e contraddittoria motivazione in ordine alla mancanza dell'ordine del giorno. Falsa e/o erronea applicazione dell'art. dell'art. 27 comma 5 e dell'art. 29 comma 3 dello Statuto Federale*", in relazione al fatto che la trattazione della vicenda decisa con la delibera impugnata non sarebbe stata ricompresa nell'ordine del giorno.

La difesa federale sostiene che la questione rientrasse invece nella voce "*Attività gestionali e amministrative*".



In effetti risulta, dal verbale della seduta del 4 febbraio 2019, a pag. 2, che *“Il Presidente propone di anticipare un argomento fra quelli ricompresi nel punto 4) dell’odg (Attività gestionali e amministrative) per rappresentare al Consiglio Federale al Collegio dei Revisori dei Conti una spiacevole situazione che coinvolge il Comitato Regionale Sicilia e in particolare una relazione trasmessa alla Segreteria Generale dall’Organismo di Vigilanza istituito ai sensi del Decreto Legislativo 231 del 2001”, incipit al quale seguono oltre cinque pagine di verbalizzazione che danno conto dell’esame del problema da parte del Consiglio Federale.*

Non è revocabile in dubbio che la questione, come sopra individuata e proposta dal Presidente Federale, rientrasse, per argomento, tra le attività gestionali ed amministrative alla stregua delle funzioni attribuite all’organo dagli art. 30 dello Statuto FISE.

Ed in effetti tutti e 9 i componenti presenti dell’organo collegiale hanno ritenuto perfettamente fisiologica quella trattazione, tant’è che nessuno di essi ha sollevato obiezioni, neppure il Vice Presidente Vicario Giuseppe Bicocchi, pur essendosi poi astenuto in sede di votazione, facendo registrare a verbale che *“pur riscontrando le irregolarità amministrative evidenziate, non rileva malversazioni da parte del Presidente Di Bella”.*

Anche su questo motivo di appello si deve rilevare come la Dr.ssa Di Giuseppe non agisca lamentando lesione delle sue prerogative partecipative come Consigliere Federale, ma ancora esplicitando che *“Le deliberazioni devono quindi essere assunte per il bene della Federazione e non per un interesse e/o legittimazione soggettivi e, parimenti, i ricorsi per l’annullamento delle medesime delibere sono posti in essere nel solo interesse della Federazione e non per interessi soggettivi”.*

In definitiva, sotto il profilo del lamentato vizio formale, non si vede per quale ragione dovrebbe invalidarsi la delibera di commissariamento del Comitato Regionale Sicilia, essendo stata adottata da un Consiglio Federale che, con ben 9 consiglieri su 11 presenti e nel pieno delle sue attribuzioni, ha unanimemente ritenuto la vicenda del Comitato Regionale Sicilia tra gli argomenti legittimamente ricompresi nell’ordine del giorno, ancorché la questione non fosse ivi analiticamente indicata (fermo restando che l’art. 29 comma 3 dello Statuto FISE non ne richiede una particolare forma o contenuto).

§

La terza censura è costituita dalla *“Omessa motivazione su un punto decisivo della controversia”*, in relazione alla dedotta violazione dell’Art. 30 Comma 2, Lett. n) Statuto Federale, ossia per essere stato il commissariamento del Comitato Regionale Sicilia della FISE disposto senza che – almeno secondo la prospettazione della reclamante – ricorressero *“gravi accertate irregolarità di gestione”.*



La censura è innanzitutto inammissibile chiedendosi l'annullamento di un atto sottratto al sindacato giustiziale in quanto caratterizzato dall'essere stato approvato, essenzialmente ma non solo, sulla base delle specifiche indagini e valutazioni tecniche degli organi preposti, che hanno condotto il Consiglio Federale ad una valutazione di gravità dei fatti, estrinseca ed intrinseca, tale da doversi dare luogo al commissariamento.

A seguire l'impostazione della reclamante l'Organo di giustizia dovrebbe sostituire la propria valutazione di gravità e di grado dell'accertamento dei fatti a quella già ritenuta idonea dal Consiglio federale nella espressione della propria discrezionalità, com'è noto sindacabile soltanto nel caso di scelte irragionevoli: principio generale valido sia che si voglia ritenere il deliberato espressione di potere amministrativo-pubblicistico (allora, *ex multis*, Cons. Stato, sez. III, 29-1-2018 n. 613), sia che lo si voglia ritenere emanato dall'organo collegiale nell'esplicazione di funzioni di natura privatistica (allora, da ultimo, Cass. Civ. [ord.], sez. VI, 17-8-2017 n. 20135).

Più specificamente, le scelte discrezionali dell'organo collegiale sono censurabili solo quante volte - ma evidentemente non è questo il caso - siano arbitrariamente e fraudolentemente preordinate al perseguimento, da parte della maggioranza, di interessi divergenti da quelli dell'Ente o volutamente lesivi di quelli della minoranza (così, in tema di assemblea di consorzio volontario di proprietari di immobili: Cass. civ. [ord.], sez. VI, 11-1-2017 n. 543) ovvero risultino macroscopicamente viziate dalle figure sintomatiche dell'eccesso di potere, ossia illogicità, irragionevolezza o travisamento dei fatti (Cons. Stato, sez. IV, 14-3-2018 n. 1612).

Tanto preliminarmente precisato, in via gradata può valere la pena evidenziare come la censura sia comunque infondata nel merito, dal momento che il Consiglio Federale ha disposto il commissariamento, come risulta dal verbale della seduta del 4 febbraio 2019, avendo dovuto considerare il quadro di numerose irregolarità scaturenti dalla relazione dell'Organismo di Vigilanza, sulla quale anche il Collegio dei Revisori dei Conti ha in quella stessa sede espressamente affermato che *"rileva gli estremi di una non corretta gestione amministrativa e sottolinea l'assoluta necessità che il Consiglio proceda ad adottare misure adeguate, sollecitando con urgenza l'assunzione dei provvedimenti previsti dall'art. 30.2. lett. n), nonché invitando la Federazione a riservarsi ogni eventuale ulteriore intervento a tutela dei superiori interessi federali. In particolare l'Organo di Controllo evidenzia al C.F. l'assoluto spregio dei regolamenti federali che emerge da quanto attentamente e con dovizia di analisi esposto dall'O.D.V. e le gravi responsabilità derivanti dalla palese non collegialità, dall'assenza di trasparenza e dal grave e reiterato mancato rispetto delle regole di cui il C.R.*



ed in particolare i suoi esponenti di vertice appaiono essersi resi responsabili. I tre revisori intervengono ciascuno rimarcando alcuni punti della relazione, e ritenendo che vadano ulteriormente approfonditi aspetti che potrebbero far emergere ben più significativi elementi di responsabilità extra sportiva ed extra federale”.

La lettura della lunga relazione 26 novembre 2018 dell’Organismo di Vigilanza, fornisce poi un ampio quadro delle irregolarità gestionali, relativamente al Modello di Organizzazione Gestione Controllo ex D.Lgs. 231/2001, rilevate *“in seguito a verifiche documentali, approfondimenti presso la sede, contraddittorio specifico sviluppato con gli interlocutori”*, ivi compreso il Dr. Di Bella e gli altri componenti del Comitato Regionale Sicilia (il che smentisce anche la pretesa carenza di contraddittorio sui rilievi).

L’Organismo ha infatti rilevato, qui in estrema sintesi:

- che *“nel corso dell’acquisizione di informazioni con i soggetti sopraindicati, il contraddittorio del 27 09 u.s. sia stato nella quasi totalità dei casi sostenuto dal Presidente dr. Gaetano Di Bella, che si sostituiva ai soggetti cui via via questo O.d.V. poneva quesiti, sovrapponendosi e rispondendo in loro vece”* (pag. 4);
- che *“vana è risultata la richiesta di documentazione relativa ad autonome e compiute “delibere” (intese come atto autonomo che rappresenta il processo logico e amministrativo che dà luogo all’assunzione di una decisione) che supporti e/o preceda le scelte formalmente assunte in tema di gestione, acquisti, forniture, richiesta di servizi”* (pag. 4);
- nella quasi totalità dei casi esaminati non è emersa alcuna documentazione commerciale o contabile propedeutica all’assunzione di una decisione di spesa (pag. 4);
- che ricorreva una situazione di particolare gravità perché *“nel caso del Comitato Regionale Sicilia, il bilancio non può essere considerato tale”* (pag. 6);
- l’attività di gestione delle risorse risulta basata su decisioni non documentatamente assunte dal Presidente, che dispone agli uffici, o provvede direttamente, ad acquisti, definizione di nomine, indicazione di soggetti coinvolti come formatori, docenti, commissari di esame, speaker, fornitori di materiali, attrezzature, servizi (pag. 6);
- Si rileva come caso paradossale il rifiuto opposto - con convinzione confermata a questo O.d.V. dal dott. Di Bella - di consentire ai Componenti del Consiglio di aver contezza delle partite contabili componenti il documento di bilancio consultivo da approvare, costringendo così alcuni componenti all’astensione, e altri all’approvazione *“a scatola chiusa”* (pag. 6);



- come apparisse *“gravemente lacunoso - e assolutamente incoerente alle prescrizioni dell’art. 27.11 dello stesso Regolamento di Amministrazione e Contabilità - il ruolo svolto dal Segretario del Comitato dr. Pagano”* (pag. 7);
- che emergeva la *“grave situazione di conflitto di interessi in cui opera il Presidente del Comitato Regionale Sicilia Dr. Di Bella”* in relazione a stage premio fatti svolgere *“presso il sito gestito di Passitti soc. Agricola di cui lo stesso Gaetano Di Bella risulta essere amministratore unico”* (pagg. 16-17).

Tale attività di verifica è stata compiuta mediante una intensa attività consistita in acquisizione di documenti da parte di segnalanti e verifica della loro autenticità; acquisizione di documenti forniti dagli uffici amministrativi di F.I.S.E.; confronto e interrogazioni dei componenti e personale del Comitato Regionale F.I.S.E. Sicilia incontrati collegialmente, ossia i Signori Mario Roggio, Karen Dalton, Filippo Infantino, Domenico Tripoli, Flavio Sinagra, Federico Arezzo, Gianluca Macchiarella, Francesco Pagano, Gaetano Di Bella, Antonella Bottari, Luca Duilio Giunta e Laura Politi.

L’O.d.V. infine sollecita la FISE *“ad adottare ogni utile iniziativa atta a ricondurre il Comitato Regionale Sicilia alle buone prassi e corrette attività di gestione, anche adottando provvedimenti coerenti a quanto all’art. 36.3 lettera e) Statuto”*.

La reclamante Dr.ssa Di Giuseppe ha stigmatizzato l’uso, da parte dell’O.d.V., di svariati termini ipotetici che a suo avviso contribuirebbero a privare quelle affermazioni del carattere di certezza, nonché l’assenza della gravità che sarebbe richiesta perché possano dare luogo a un provvedimento così radicale.

Emerge invece come i termini ipotetici siano solo uno stile espositivo, non sempre condivisibile, ma pur sempre uno stile, mentre non solo molte irregolarità sono espressamente qualificate gravi dall’Organismo (e anche dal Collegio dei Revisori Conti), ma esse comunque nel loro complesso delineano un quadro gestionale di accertata gravità, sicché viene da domandarsi come avrebbe potuto il Consiglio Federale a quel punto non esaminare la vicenda e non disporre il commissariamento.

Vanno rigettate anche le eccezioni dell’intervenuto Dr. Di Bella, che debbono ritenersi ammissibili nella misura in cui ruotino intorno a vizi tempestivamente sollevati dalla Dr.ssa Di Giuseppe, delle quali è meritevole di analisi - perché non meramente ripetitiva delle doglianze della ricorrente - quella relativa all’asserito difetto di istruttoria, che questo Collegio ritiene comunque non sussistente alla luce dell’analisi sin qui operata: il Consiglio Federale ha infatti operato la propria valutazione e adottato la propria decisione dopo avere analizzato le risultanze della relazione dell’Organismo tecnico e avere acquisito il parere dei



Collegio dei Revisori dei Conti, nonché all'esito della articolata discussione risultante dal verbale del 4 febbraio 2014.

D'altra parte, quand'anche si volesse opinare diversamente, si tratterebbe appunto di scelta discrezionale alla quale questa Corte federale d'appello non può sovrapporre la propria, non ricorrendo gli estremi dell'eccesso potere nelle sue varie declinazioni, ovvero, in altre parole, di un uso palesemente distorto del potere valutativo dell'organo consiliare.

Per completezza, al fine di delimitare gli atti utilizzati ai fini del decidere, deve darsi conto della tardività dei documenti depositati il 22 luglio 2019 dalla difesa del Presidente Avv. Marco Di Paola, in data successiva al termine perentorio del 18 luglio 2019 fissato con ordinanza 1° luglio 2019, benché tutti di formazione e acquisizione anteriore.

E' appena il caso di osservare che il provvedimento 1° luglio 2019 faceva riferimento alle sole memorie e non ai documenti, non solo per l'ovvia ragione che l'onere del deposito di mezzi di prova è strettamente correlato all'attività defensionale argomentativa che su di essi intenda basarsi, ma soprattutto perché il termine era posto per tutte le parti a reciproca tutela del diritto al contraddittorio e tutte infatti se ne sono avvalse.

Sono invece ammissibili perché di formazione successiva al termine predetto - qui a prescindere dalla rilevanza che risulterà ove occorra da quanto appresso - quelli depositati il 23 (difesa Di Giuseppe: p.e.c. in pari data di tale Paola Gorgone, destinataria di alcuni dei pagamenti disposti dal C.R. Sicilia) e 24 luglio (difesa Presidente Di Paola: parere Prof. Caputi Jambrenghi e segnalazione alla Procura Regionale della Corte dei Conti).

Si ritengono irrilevanti, alla luce delle ragioni della decisione, le istanze dell'interveniente Dr. Di Bella di esibizione ex artt. 210 ss. c.p.c. dei documenti giacenti presso il Comitato Regionale e ai quali non può più accedere, nonché ex art. 115 c.p.c. di disporre a carico del Consiglio Federale l'esibizione della documentazione relativa alla funzionalità del software gestionale in uso presso la Federazione e, segnatamente, del relativo manuale d'uso.

Neppure incidono su questa valutazione i nuovi documenti formati successivamente, che il Consiglio Federale non poteva conoscere al momento del Commissariamento (4 febbraio 2019), come ad esempio l'archiviazione del procedimento P.A. 17/18 contro il Di Bella, con cui la Procura Federale ha ritenuto la insussistenza di infrazioni disciplinari limitatamente alla sopra descritta situazione di incompatibilità, e l'archiviazione parziale del procedimento 19/19.

In entrambi si leggono - tra le altre - dichiarazioni di componenti dell'O.d.V. che, se da una parte vanno a delimitare i limiti della loro cognizione in sede di verifica, da un'altra parte confermano sussistere violazioni del Modello di Organizzazione Gestione e Controllo,



costituente oggi fondamentale strumento di prevenzione delle deviazioni dalla corretta amministrazione di un Ente, tant'è che nel secondo dei due atti la Procura Federale esprime intendimento di deferimento nei confronti di tutti i componenti del C.R. Sicilia per violazione dell'art. 27.11 del Regolamento di Amministrazione e Contabilità.

§

La quarta e ultima censura attiene alla regolazione delle spese disposta dal Tribunale, che si denuncia come ingiusta ed errata (1) per la asserita fondatezza del ricorso di prime cure, (2) per non poter essere il Consiglio Federale destinatario di pagamenti, (3) perché non sarebbe prevista dall'art. 50 Reg. Giustizia, (4) poiché il singolo Consigliere *“non può essere soggetto ad una condanna alle spese di lite in favore del Consiglio Federale, di cui fa parte, o della FISE che non è parte del giudizio”* (sul punto l'interveniente adesivo non ha articolato motivo d'impugnazione).

La doglianza è del tutto priva di pregio atteso che il Tribunale ha correttamente ritenuto di doversi pronunciare sulle spese per la soccombenza e lo ha fatto in favore della FISE, esplicitamente costituitasi in giudizio e perfettamente abilitata a percepirle.

Si rinvergono giusti motivi per compensare le spese di lite del presente grado di appello, attese le complesse questioni oggetto del giudizio, la costituzione di due parti non legittimate e la corretta condotta processuale dei protagonisti del giudizio, che si sono confrontati anche duramente a tratti, ma sempre con lealtà processuale.

P.Q.M.

dichiara la carenza di legittimazione passiva del Consiglio Federale e dell'Avv. Marco di Paola in proprio, rigetta il reclamo nei sensi esposti in motivazione e conferma la impugnata sentenza del Tribunale Federale, dichiarando compensate le spese di questo grado di giudizio.

Roma, (data della firma digitale)

Avv. Armando Argano – Presidente f.f. estensore

Avv. Simone Colla – Componente

Avv. Riccardo Aquilanti - Componente